

'Gevallen'-planning en hoe moeilijk het is om daden in gedachten te vertalen

Maak ruimte voor het omgevingsbeleid in Vlaanderen en Nederland

Hans Leinfelder

Stellingen

1. De vervanging van 'ruimte' en 'ruimtelijke ordening' door respectievelijk 'omgeving' en 'omgevingsbeleid' is een symptoom van de politieke aversie tegen het beteugelen van het vrije initiatief.
2. Met de tien gevalstudies voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen bereikt het Vlaamse ruimtelijk beleid het absolute dieptepunt van de 'gevallen' planning waarin de facilitering van individuele 'gevallen' of dossiers primeert op de langetermijnvisievorming.
3. Een omgevingsvisie moet vertrekken van een omgevingsgebruiksruimte die wordt bepaald door milieu- en gezondheidsnormen. Binnen die gebruiksruimte kunnen vervolgens ruimtelijke en andere kwaliteitsdoelen spelregels vormen waarmee gezocht wordt naar de beste invulling.

'Gevallen'-planning en hoe moeilijk het is om daden in gedachten te vertalen

Maak ruimte voor het omgevingsbeleid in Vlaanderen en Nederland

De gelijkenis tussen de Nederlandse en Vlaamse 'ruimtelijke ordening' als beleidsactiviteit is nog nooit zo groot geweest als de voorbije jaren. Zo deelden de Nederlandse en de Vlaamse ruimtelijke ordening ontegensprekelijk de overtuiging dat de realisatie van ruimtelijke ingrepen sneller en eenvoudiger moet. En vandaag blijken beide te opteren voor een verruiming van het eigen blikveld van 'ruimte' naar 'omgeving'.

Voor de versnelling van de procedures en voor de blikverruiming van het beleidsdomein loerde Vlaanderen over het muurtje naar Nederland. Wat het opstellen van een nieuwe langetermijnvisie betreft, wordt Nederland vriendelijk aangemaand om over het muurtje naar Vlaanderen te kijken. Leren van elkaars ideeën en elkaars fouten... een Vlaamse kijk op de situatie.

Snellere, eenvoudigere en betere procedures

De bevindingen van de 'Commissie Elverding' in Nederland (Advies Commissie, 2008) Advies en 'Commissie Sauwens' (Sauwens et al., 2010) en 'Commissie Berx' (Berx et al., 2010) in Vlaanderen waren quasi letterlijk gelijklopend in ambitieniveau: 'Sneller en Beter' en 'Sneller door Beter'. Dit is ook logisch omwille van de uiterst vergelijkbare, problematiserende situatieschets van de besluitvorming over belangrijke infrastructuurprojecten in Nederland en Vlaanderen. Als gevolg van de lange procedures en de bestuurlijke besluiteloosheid over dergelijke projecten en de hoge eisen die de complexer geworden en tegelijk gejuridificeerde samenleving stelt aan zulke ruimtelijke ingrepen, lukte het volgens deze commissies niet meer om het 'bijna onverenigbare toch te verenigen'. De commissieadviezen slaagden er bovendien in een 'sense of urgency' te genereren, in het bijzonder onder de politici: zonder ingrijpen zou de besluitvorming onherroepelijk tot stilstand komen, met alle kwalijke gevolgen voor de economische ontwikkeling van Nederland en Vlaanderen.

Beleidsmakers togen ijverig aan het werk. In Nederland zal het resultaat van het denkwerk zich weldra uiten in de nakende Omgevingswet. In Vlaanderen trad het decreet over complexe projecten recent in werking op 1 maart 2015. Een historische en vergelijkende studie van het beleidsvoorbereidende werk in Nederland en Vlaanderen maakt evenwel duidelijk dat Nederland inspireerde en Vlaanderen vooral kopieerde en amendeerde. Zo spreken beide benaderingen over drie fases in het besluitvormings-proces: een verkenningsfase, een planuitwerkings- of onderzoeksfase en een realisatie- of uitwerkings- en uitvoeringsfase. Beide procesverlopen kennen bovendien dezelfde twee cruciale beslissingsmomenten: het strategische voorkeursbesluit ('point of no return') aan het einde van de tweede fase en het realisatiegerichte tracé- of projectbesluit tijdens de derde fase. Vlaanderen voegde er nog de startbeslissing op het einde van de eerste fase aan toe. In ieder geval beklemtonen zowel de Nederlandse als de Vlaamse benadering het belang van het investeren in het informele voortraject – de 'voorkant' – in de eerste en tweede fase, tot aan het voorkeursbesluit, met het oog op tijdswinst.

Het
in e
wet-
juric
over
uitg
1971
wor
infra
de n
de f
doet
hebt
netw
van

Het
omg
infra
Jaarl
IRT-
ware
over
infra
daan
belei
het v
proje
verg
Vlaa
neen
loka
proje
over
neer
over

Flink investeren in de voorkant van het proces zal leiden tot een kwalitatieve verbetering van projecten en aanzienlijke tijd- en geldwinst. Te meer omdat in een veel eerder stadium kansloze projecten kunnen worden beëindigd. (Schultz van Haegen, 2011: 5)

Vroeg in het proces vindt er informeel overleg plaats tussen de verschillende actoren, belanghebbenden, adviesverleners en politieke besluitvormers. Op die manier wordt er gebouwd aan een draagvlak, waardoor tijdsverlies in een later stadium wordt vermeden. (http://www.complexeprojecten.be/procesaanpak/projecten_versnellen)

Het is opvallend hoe zowel Vlaanderen als Nederland er resoluut voor opteren om een oplossing die in eerste instantie een wijziging van attitude bij besluitvormers en politici impliceert, te vertalen in wet- en regelgeving. Hiermee dragen zij bij tot de verdere juridificering van de samenleving, een juridificering die ze zelf als een van de belangrijkste oorzaken van de problematische besluitvorming over belangrijke infrastructuurprojecten vooropstelden. Dit getuigt in een blijvend en zelfs nog uitgebreider geloof in de maakbaarheid van de samenleving. De ruimtelijke ordening in de jaren 1970-1980 was nog overtuigd dat de fysieke ruimte waarbinnen de samenleving functioneert, kon worden 'gemaakt' op basis van blauwdrukplannen (Saey, 1995a en b). De voorgestelde aanpak van infrastructuur- en complexe projecten verruimt dit geloof echter naar de procesmatige dimensie van de ruimtelijke ordening. Ook het politiek-maatschappelijke proces waarbinnen de besluitvorming over de fysieke ruimte plaatsvindt, wordt nu met andere woorden gevat door het maakbaarheidsdenken. Dit doet uiterst contradictorisch aan in een tijdperk waarin invloedrijke politieke partijen de mond vol hebben van de actieve responsabilisering van steeds autonom functionerende actoren binnen de netwerksamenleving (zie ook Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2014). Enthousiasmeren van deze actoren is echter iets totaal anders dan juridificeren van procedures.

Het pleit in deze context wel voor de Nederlandse aanpak dat de procedure in de toekomstige omgevingswet kan terugvallen op een jarenlange traditie van meerjarenprogramma's voor infrastructuur, ruimte en transport (MIRT) (Ministerie van Infrastructuur en Milieu et al., 2014). Jaarlijks werkt de rijksoverheid in overleg met de lokale overheden voor elke regio in Nederland een IRT-investeringsprogramma uit met ruimtelijke projecten en programma's. Deze MIRTs zijn als het ware de Nederlandse tegenhanger van Vlaamse startbeslissingen, zij het dat de MIRTs een jaarlijkse overlegronde tussen bestuursniveaus inhouden over de voortschrijdende prioritering van infrastructuurwerken in een regio. Vlaamse startbeslissingen over infrastructuurwerken staan daarentegen op zich, zonder inbedding in een meerjarenprogramma dat in overleg tussen Vlaamse beleidsdomeinen en met lokale besturen tot stand komt. In Vlaanderen kan een 'complex' project als het ware uit het niets opduiken. Het decreet bepaalt immers alleen dat een 'complex' project een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang is dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt. Op het einde van de verkenningsfase oordeelt de Vlaamse of lokale overheid of het project beantwoordt aan de vereisten van een complex project en neemt het al dan niet een startbeslissing om de in het decreet uitgewerkte procedure te volgen. Een lokale overheid kan dus de Vlaamse overheid verrassen en omgekeerd. Voor de afweging of het project een groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang heeft, bestaat er geen overkoepelende visie of consistent programma bij de overheid. Eigenlijk komt het er in essentie op neer dat de (particuliere) initiatiefnemer die zijn of haar project als 'complex' erkend krijgt, van de overheid de medewerking krijgt voor een snellere, eenvoudigere en betere procedure.

'Ruimte' verruimt tot 'omgeving'

Zowel in Nederland als in Vlaanderen is de ordening van de 'ruimte' niet langer een duidelijk afgebakende ministeriële bevoegdheid. In Nederland verdween de 'RO' uit VROM al enkele jaren geleden bij de omvorming naar een Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 'Ruimte' gaat als begrip nog verder in rook op met de komst van de omgevingswet en de bijbehorende opmaak van omgevingsvisies op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. In Vlaanderen heeft de Vlaamse regering die in de zomer van 2014 aantrad, geen minister van ruimtelijke ordening meer, maar een minister van omgeving – door de fusie van de bevoegdheden milieu en ruimtelijke ordening. Vandaag bestaat Ruimte Vlaanderen wel nog als departement binnen de Vlaamse overheid. De beleidsnota van de omgevingsminister stelt echter de fusie van het milieu- en ruimtelijkeorderingsdepartement tot een omgevingsdepartement voorop. (Schauvliege, 2014a)

De vervanging van de begrippen 'ruimte' en 'ruimtelijke ordening' door respectievelijk 'omgeving' en 'omgevingsbeleid' is in de eerste plaats een symptoom van de huidige politieke aversie tegen het ambtelijk beteugelen van het vrije initiatief. 'Ruimtelijke ordening' ademt vandaag voor te veel actoren de connotatie met regelneerij, obstructie en beknutting van vrijheden uit. Het begrip heeft met andere woorden haar houdbaarheidsdatum ruim overschreden, is bijgevolg verzwakt en wordt dus gretig uitgedaagd. Daartegenover voelt 'omgevingsbeleid', door het voorlopig onbeladen karakter van het begrip, positiever aan, mystieker ook door de nog tijdelijke vaagheid van 'omgeving'. Bovendien suggereert 'beleid' meer marges tot onderhandelen voor nieuwe initiatieven dan 'ordering'. Deze taalkundige verruiming van 'ruimtelijke ordening' naar 'omgevingsbeleid', van 'ruimte' naar 'omgeving', past dan ook perfect in het plaatje dat Hajer (1995) en Van Tatenhove et al. (2000) schetsen over de totstandkoming van een nieuw beleidsdiscours. 'Omgeving' is het nieuwe buzzword waarrond een coalitie van actoren met succes een nieuwe inhoudelijke verhaallijn opbouwt en erin slaagt om het verhaal en de gewijzigde machtsverhoudingen te institutionaliseren in een reorganisatie van de overheidsstructuur en in nieuwe regelgeving. Buijs et al. (2014) illustreerden trouwens recent op voortreffelijke wijze een gelijkaardige discourswijziging in het Nederlandse natuurbeleid. Zij schreven deze wijziging onder meer toe aan de toonzetting in de media en door de politiek waarbij het benutten van de juridische kracht van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen werd afgeschilderd als het tegenhouden van essentiële (economische en infrastructurele) ontwikkelingen.

De gelijkenis tussen beide verhalen gaat trouwens verder. Geen van beide discourswijzigingen vindt immers haar echte oorsprong in een alternatieve, positieve inhoudelijke verhaallijn over omgeving (zie verder in hoofdstuk 'Omgevingsvisie'). De basis voor de discourswijziging is telkens een immense onvrede van gelijkgezinde actoren over de misgelopen institutionalisering van het ruimtelijke beleidsdiscours in te weinig vlotte besluitvormingsprocessen. Het nieuwe omgevingsbeleidsdiscours komt met andere woorden tot stand door eerst de procedures op de schop te nemen en pas erna na te denken over de inhoud van het omgevingsbeleid.

Dezel
aande
van h
maats
8).

De w
introc
minis
onroe
zo de
vermi
ruimt
alvast
opzic
over
'omg
proce
bekek
Ook
noem
same
versc
word.
word.

Het is
aan z
integ
toetsi
ruimt
en uii
– bij
uitvo
van d
Derg
of reg
syste
syste

Met de Omgevingswet wil ik de wettelijke kaders voor burgers, ondernemers en overheden inzichtelijker maken en ontwikkeling en beheer van de leefomgeving beter beheersbaar maken. Een eenvoudiger en beter samenhangend omgevingsrecht draagt er vervolgens aan bij om actiever en efficiënter aan een dynamische en duurzame leefomgeving te kunnen werken. (Schultz van Haegen, 2011: 2; onderlijning en vet door auteur)

Dezelfde prioriteiten komen ook terug bij de Vlaamse omgevingsminister in haar beleidsnota. Veel aandacht moet in 2015 uitgaan naar de operationalisering van de omgevingsvergunning en de uitrol van het decreet complexe projecten. Veel minder concreet qua timing is de minister over de 'snelle en maatschappelijk gedragen uitwerking van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen' (Schauvliege, 2014a: 8).

De wijziging in het beleidsdiscours over ruimtelijke ordening duikt nog eens op bij de verrassende introductie in Vlaanderen van het 'verruimd en nieuw instrument' omgevingsplanning. De ministeriële ambitie is de ruimtelijke planningsinstrumenten van de beleidsvelden natuur, water, onroerend erfgoed, ... te betrekken met als bedoeling de effectenbeoordelingen mee op te nemen en zo de juridische robuustheid te vergroten – lees de kans op vernietiging door de Raad van State te verminderen. Het is trouwens, naar mijn weten, de allereerste keer dat de instrumenten van de aan ruimte gerelateerde beleidsvelden het label van 'ruimtelijk planningsinstrument' krijgen... Dit kan alvast tellen als provocatie van de rol en positie van het beleidsveld 'ruimtelijke ordening' ten opzichte van andere beleidsvelden! Voorts wordt de institutionele dimensie van de discourswijziging over ruimtelijk beleid met de voorgestelde opschaling van 'ruimtelijke planning' naar 'omgevingsplanning' nog meer ingeperkt; het institutionele wordt deze keer zelfs tot het louter procedurele teruggebracht: "Zo wordt de impact van het plan op de omgeving volledig geïntegreerd bekeken. Dit draagt tevens bij tot vereenvoudiging van de rapportering." (Schauvliege, 2014a: 23) Ook de Nederlandse minister is hiervan overtuigd zonder het ding 'omgevingsplanning' te willen noemen: "Er komt een eenduidig stelsel van plannen en toetsingskaders met minder kosten en meer samenhang voor burgers, ondernemers en overheden. Het huidige omgevingsrecht kent zo'n 40 verschillende planvormen, van diverse aard en ten behoeve van diverse bestuurslagen. (...) Daarom wordt in het kader van de nieuwe wet per bestuurslaag bepaald welke plannen en kaders kunnen worden geschrapd dan wel vereenvoudigd en/of geïntegreerd." (Schultz van Haegen, 2011: 6)

Het is duidelijk dat beide ministers bij de verandering van 'ruimte' naar 'omgeving' het momentum aan zich laten voorbijgaan om een radicale wijziging van het beleidsdiscours te initiëren. De integratie, schrapping en/of vereenvoudiging van de verschillende plannen, effectenbeoordelingen en toetsingskaders zal meer dan waarschijnlijk nauwelijks iets wijzigen aan de wijze waarop er aan ruimtelijke planning wordt gedaan. In het meest verregaande geval zullen ruimtelijke bestemmings- en uitvoeringsplannen formeel worden opgeladen met enkele aspecten rond natuur, milieu en erfgoed – bij wijze van spreken de moreel verplichte 'overdruk' boven de ruimtelijke bestemmingen in het uitvoerings- of bestemmingsplan... en zullen procedures van effectenbeoordeling en toetsing en deze van de opmaak van ruimtelijke plannen gestroomlijnd en – als het even kan – ingekort worden. Dergelijke verandering van 'ruimte' naar 'omgeving' illustreert de inertie van het bestaande systeem of regime (zie Coppens et al., 2014); bij het vaststellen van problemen in het functioneren van een systeem – het ruimtelijke ordeningssysteem – wordt in de eerste plaats gezocht naar systeemverbeteringen (efficiëntiewinsten) omdat de (gepercipieerde) maatschappelijke kost van een

complete regimeverandering te groot is in vergelijking met de (gepercipieerde) maatschappelijke kost van de dysfunctionele elementen. Oplossingen worden met andere woorden bedacht voor zover ze passen binnen het heersende regime en radicale oplossingen worden uitgesloten.

'Gevallen'-planning zonder 'gedachten'

In november 2014 relanceerde minister Schauvliege de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, nadat het proces voor de buitenwereld onder de voorgaande Vlaamse regering, na de goedkeuring van het Groenboek als discussiedocument in mei 2012, stil viel. De minister opteerde echter niet om in de eerste plaats de ontwikkeling van een langetermijnvisie nieuw leven in te blazen. Haar idee bestond erin de (beperkte) inhoudelijke opties uit het Groenboek eerst gedurende zes maanden in tien gebieden te beproeven op haalbaarheid en realiteitszin. Bovendien moesten deze gevalstudies de nodige 'quick-wins' voor het Vlaams ruimtelijk beleid opleveren. De casuïstiek moet met andere woorden de langetermijnvisievorming inspireren.

"Het BRV dat wij in de komende maanden gaan realiseren, is beleidsontwikkeling van onderuit." (Schauvliege, 2014b)

Allereerst is het de vraag of het sowieso kan lukken om de bevindingen uit deze afzonderlijke 'gevallen' te extrapoleren naar het 'geheel'. Er is alvast geen sprake van enige methodologisch onderbouwde aanpak. Zo moest de eventuele representativiteit van de gebieden voor de ruimtelijke structuur in Vlaanderen alvast voor een aantal gebieden wijken voor het argument van heersende, heikele dossiers. Bovendien is het anekdotische karakter van gebiedseigen problemen inhoudelijk vaak moeilijk verenigbaar met de zeven maatschappelijke uitdagingen uit het groenboek die vooral een totaalaanpak vergen. De overtuiging om van onderuit een langetermijnvisie voor mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering of aanhoudende demografische groei te inspireren, staat in essentie haaks op de slogan 'think globally, act locally'. Niet alleen het 'handelen' maar ook het 'denken' worden aan het lokale niveau toegemeten.

Deze manier van werken past perfect binnen de dictatuur van het 'geval', de 'gevalstudie', die het Vlaams ruimtelijk beleid sinds een decennium overheerst. Tot 2005 kaderden vrijwel alle planningsprocessen, al dan niet in functie van de realisatie van een concreet project of het creëren van een planmatig aanbod aan bedrijventerrein of woongebied, in het begin van de jaren 2000 binnen de uitvoering van de langetermijnvisie uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit 1997. Elk planningsinitiatief werd inhoudelijk grondig gemotiveerd vanuit ruimtelijke principes zoals 'gedeconcentreerde bundeling', 'fysisch systeem ruimtelijk structurerend' en 'infrastructuur als bindteken en basis voor locatiebeleid'. Vanaf 2005 komen de planningsprocessen, ook deze die voortvloeiden uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, steeds meer los te staan van de langetermijnvisie en de grotere principes. Afbakeningsprocessen van stedelijke gebieden glijden af van geïntegreerd visievormings- en overlegproces naar de onderhandelde optelsom van te regelen ruimtelijke knelpunten die niet of nauwelijks nog een verband houden met de doelstellingen om de stedelijke gebieden te versterken en het buitengebied te vrijwaren voor landbouw, natuur en bos. Hetzelfde geldt voor planningsprocessen voor bijvoorbeeld nieuwe infrastructuur die er in de eerste plaats op gericht zijn om de aanleg juridisch mogelijk te maken¹. Ruimtelijk-kwalitatieve inpassing en

ruimtelijk-structurerende werking van de infrastructuur komen niet langer aan bod. Het 'geval' overheerst op de 'gedachte', de 'projectmodus' overheerst op de 'gebiedsmodus'.

Met de keuze voor tien gevalstudies in het kader van de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen bereikt het Vlaamse ruimtelijk beleid het absolute dieptepunt van de 'gevallen'-planning (zonder spatie) waarin de facilitering van individuele 'gevallen' of dossiers primeert op de langetermijnvisievorming. De 'gedachten' die het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen zou moeten formuleren voor verrekende uitdagingen zoals klimaatverandering of demografische groei komen niet vanuit deze lokale 'gevallen' tot stand!

Omgeving met visie

Het is reeds gezegd in deze paper. Met de verandering van 'ruimte' naar 'omgeving' biedt zich echt een momentum aan om de broodnodige radicale wijziging in het ruimtelijk beleidsdiscours te initiëren. Dit vergt evenwel moed bij politici, overheidsadministraties, gevestigde middenveldorganisaties en de plannerswereld om de houvast van het vertrouwde ruimtelijke ordeningsregime los te laten.

De Nederlandse minister en haar rijksoverheid lanceren de idee van 'integrale' strategische omgevingsvisies op nationaal en provinciaal niveau, en facultatief op gemeentelijk niveau. Deze visies voegen niet alleen de visievorming op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed samen, maar moeten deze ook in een samenhangend beleid voor de fysieke leefomgeving verbinden. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014)

Ook de Vlaamse minister beoogt op termijn de integratie van het Milieubeleidsplan en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen tot één Omgevingsbeleidsplan (Schauvliege, 2014a). De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening-Onroerend Erfgoed (2015) acht dit daarentegen op korte termijn niet haalbaar. De adviesraad wijst allereerst op de belangrijke inspanning die nodig zal zijn om een volwaardig Beleidsplan Ruimte Vlaanderen uit te werken, maar heeft ook vragen bij het grote, nog te leveren conceptuele werk over 'omgevingsdenken' en bij de uitwerking van noodzakelijk decretaal 'omgevingskader'.

Deze terechte bedenkingen van de adviesraad over het vele werk dat aan de integratie tot één omgevingsbeleidsplan voorafgaat, mogen evenwel geen obstakel vormen voor een radicale wijziging van het beleidsdiscours. Ze hebben de verdienste van klare waarschuwingen... een gewaarschuwd persoon is er twee waard. Vlaanderen kan het zich echt niet meer permitteren om nog 'even' een twintigjarige omweg – dit is de levensduur van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen – te maken langs een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen alvorens te werken aan een geïntegreerd omgevingsbeleidsplan. Evenmin kan het zich veroorloven om eerst een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en een Milieubeleidsplan te maken en vervolgens heel wat truken uit de doos te moeten toveren om beide op elkaar afgestemd te krijgen wat betreft statuut en procedure. Vlaanderen kiest met andere woorden vandaag best resoluut voor de Nederlandse optie van geïntegreerde omgevingsvisies.

Inhoudelijk staan deze omgevingsvisies – of beleidsplannen voor de belangrijke uitdaging om het afwegingsproces, kenmerkend voor het op relatieve kwaliteitsdoelen gebaseerde ruimtelijk beleid, te verzoenen met het beoordelingsproces, kenmerkend voor het op absolute kwaliteitsnormen gebaseerde milieubeleid (zie onder meer Rijksinstituut, 2014). Veelvuldig wetenschappelijk onderzoek is er de voorbije jaren niet in geslaagd om ruimtelijke kwaliteit in maatschappelijk algemeen aanvaarde normen te vatten, terwijl milieukwaliteit in de meeste gevallen net wel een vertaling heeft gekend in harde drempelwaarden. Met deze wetenschap op zak is het dan ook bevreemdend om vast te stellen dat de huidige praktijk van besluitvorming vaak uitgaat van een ruimtelijk gelokaliseerde optie die vervolgens op haar milieueffecten wordt beoordeeld ten opzichte van een aantal alternatieven en waarvoor er finaal een aantal remediërende maatregelen op het vlak van milieu worden voorgeschreven. De subjectievere politieke en maatschappelijke afweging tussen verschillende ruimtelijke belangen wint het met andere woorden in de huidige wijze van besluitvorming van de objectievere technische afweging van milieudoelen die door politiek en samenleving wettelijk zijn vastgelegd. In ieder geval de rechtspraak lijkt het met deze logica steeds moeilijker te hebben.

Met levensbedreigende of minstens levensbepalende maatschappelijke uitdagingen voor de boeg, zoals klimaatverandering, steeds verder afnemende biodiversiteit, mondiale voedselzekerheid en toenemende gezondheidsproblemen als gevolg van een ongezonde leefomgeving, kan en mag een omgevingsvisie of –beleidsplan echter niet langer weggelaten worden met een milieufweging achteraf of parallel. Dergelijke omgevingsvisie moet voor uitspraken over economische, residentiële of infrastructurele ontwikkelingen vertrekken van een omgevingsgebruiksruimte die wordt bepaald door milieu- en gezondheidsnormen. Binnen die gebruiksruimte kunnen vervolgens ruimtelijke en andere kwaliteitsdoelen spelregels vormen waarmee gezocht wordt naar de beste invulling. Besluitvorming over een nieuwe oost-westelijke wegverbinding in Antwerpen vertrekt in het omgevingsbeleid bijgevolg niet langer van een bepaald tracé dat milieukundig en vanuit gezondheidsoogpunt door middel van buffergroen en –bermen moet worden ingepast in een bestaande woon- en leefomgeving. In het omgevingsbeleid bepalen de milieukwaliteit en de gezondheidsaspecten van de bestaande woon- en leefomgeving de ruimte waarbinnen planners en andere experts kunnen zoeken naar de ruimtelijke inpassing van een oost-westelijke wegverbinding. Blijkt dit laatste onmogelijk, dan dringt de ware politieke keuze zich op: bestaan er andere opties dan een nieuwe oost-westelijke wegverbinding of moet de bestaande woonwijk worden verplaatst?

Het wordt samengevat hoog tijd dat het jonge plannerslegioen het baanbrekende onderzoekswerk van Gert de Roo uit de jaren 1990 over omgevingsplanning en milieuzonering (zie onder meer de Roo et al., 2001) van onder het stof haalt. Na vijftientig jaar bewaartijd is het moment aangebroken om het omgevingsbeleidsdiscours uit te breiden.

Referenties

- Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008). Sneller en beter. Rijksoverheid, Den Haag.
- Berx, C., Boes, M., De Batselier, N., Deketelaere, K., De Rynck, F., Dillen, M. & Ides, H. (2010). Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Provincie Antwerpen, Antwerpen.
- Buijs, A., Mattijssen, T. & Arts, B. (2014). "The man, the administration and the counter-discourse": an analysis of the sudden turn in Dutch nature conservation policy. *Land Use Policy*, 38, p. 676-684.
- Coppens, T., Allaert, G., Boudry, L., Celen, G., Gulinck, H. & Lauwers, D. (2014). Strategische allianties en territoriale pacts voor een duurzame Vlaamse ruimte: visie van het expertenforum Ruimte Vlaanderen. Academia Press, Gent.
- De Roo, G., Schwartz, M., van der Wal, H. en Oosterhoff, A. (2001). Omgevingsplanning in Nederland: een stand van zaken rond sectoroverschrijdend, geïntegreerd en gebiedsgericht beleid voor de fysieke leefomgeving. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Hajer, M. (1995). The politics of environmental discourse; ecological modernisation and the policy process. Clarendon Press, Oxford.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). De zes instrumenten van de omgevingswet. Rijksoverheid, Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). MIRT projectenboek 2014. Rijksoverheid, Den Haag.
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2014). De toekomst van de stad, de kracht van nieuwe verbindingen. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Den Haag.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2014). Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet; doelen, normen en afwegingen bij de kwaliteit van de leefomgeving. RIVM, Bilthoven.
- Saey, P. (1995a). Omtrent de maakbaarheid van de samenleving door ruimtelijke planning. *Planologisch Nieuws*, 15 (2), p. 159-167.
- Saey, P. (1995b). Omtrent de maakbaarheid van de samenleving door ruimtelijke planning. *Planologisch Nieuws*, 15 (4), p. 279-299.
- Sauwens, J. van Rouveroi, S., Martens, B., Peumans, J., Vereeck, L., Vogels, M. en De Kort, D. (2010). Voorstel van resolutie betreffende aanbevelingen aangaande de versnelling van maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten: Sneller door Beter. Vlaams Parlement, Brussel.
- Schauvliege, J. (2014a). Beleidsnota 2014-2019 Omgeving; een maatschappelijk gedragen en geïntegreerd omgevingsbeleid voor een kwaliteitsvolle leefomgeving. Vlaamse regering, Brussel.

Schauvliege, J. (2014b). Toespraak Startconferentie BRV 20 november 2014. Vlaamse overheid, Brussel.

Schultz van Haegen, M. (2011). Beleidsbrief eenvoudig beter. Rijksoverheid, Den Haag.

Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening-Onroerend Erfgoed (2015). Advies van 28 januari 2015 over de Beleidsnota 2014-2018 Omgeving. SARO, Brussel.

Van Tatenhove, J., Arts, B. & Leroy, P. (eds.) (2000). Political modernisation and the environment; the renewal of environmental policy arrangements. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Ruimte Maken

Bijdragen aan de PlanDag 2015

Geiske Bouma
Elke Vanempten
(redactie)

De PlanDag 2015 is een gezamenlijk initiatief van de Stichting Planologische DiskussieDagen (PDD), de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) en de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP).

www.plandag.net



P l a n D a g 2 0 1 5

RUIMTE MAKEN

Gebundelde papers en bijlagen

Redactie Geiske Bouma en Elke Vanempten

PlanDag 2015

Tijdens de PlanDag 2015 staat de vraag centraal of we de ruimte kunnen, willen en moeten maken.

Door de eeuwen heen is er in Nederland en België heel wat fysieke ruimte ingenomen en aangepast aan de noden van de maatschappij. En nu nog wordt bijkomende ruimte gecreëerd, bijvoorbeeld op zee voor de ontwikkeling van windmolenparken. Maar 'ruimte' is niet louter een fysiek begrip. We willen uitdrukkelijk het begrip ruimte verruimen. De fysieke ruimte is de meest enge definitie. In het werkdomein van ruimtelijk professionals draait het echter veelal om de functionele ruimte, die vooral vanuit economische, infrastructurele en ecologische logica's, is ontwikkeld. Bovendien gaat het niet louter om een kwantitatieve benadering, maar ook om kwaliteit en identiteit. Ruimte maken in de zin van een plek creëren, met andere woorden. En 'ruimte maken' kan ook slaan op een professionele houding: de ruimte krijgen om ons ding te doen of net ruimte geven aan anderen.

Met deze editie van de PlanDag bieden we tijd en ruimte om vanuit de Nederlandse en Vlaamse praktijk samen na te denken over vanuit welke invalshoeken ruimte maken gezien kan worden.

Deze bundel is een weergave van de ingediende papers en bijdragen.

Stichting Planologische Discussiedagen

www.plandag.net

ISBN/EAN: 978-90-819217-2-5

